

Benchmark

Bescherming van minderjarige migranten in Europa

Benchmark: De situatie in Nederland vergeleken met andere EU-lidstaten

De benchmarks van EMN Nederland vergelijken per EMN-onderzoek de Nederlandse onderzoeksresultaten met die van andere EU-lidstaten en Noorwegen. Wat zijn de meest relevante overeenkomsten en verschillen in migratiebeleid? De benchmarks zijn opgesteld op basis van de syntheserapporten van het EMN, in overleg met Nederlandse experts. Kijk voor meer informatie over de onderzoeken op de website van EMN Nederland: www.emnnetherlands.nl/onderzoeken.

Benchmark van EMN Nederland, gebaseerd op het onderzoek dat het Europees Migratienetwerk (EMN) uitvoerde naar migrerende kinderen in Europa: 'Children in Migration, Report on the state of implementation in 2019 of the 2017 Communication on the protection of children in migration' (maart 2021). Het EMN voerde dit onderzoek in 2019 uit op verzoek van de Europese Commissie (EC). Aanleiding waren de eerdere aanbevelingen van de EC uit 2017 aan de EU-lidstaten om migrerende kinderen te beschermen¹. De EC monitort de uitvoering van de aanbevelingen en het EMN-onderzoek levert daarvoor de nodige beleidsinformatie uit de lidstaten. Aan het onderzoek deden 26 nationale contactpunten² van het EMN mee.

Deelnemende landen onderzoek

België (BE), Bulgarije (BG), Cyprus (CY), Duitsland (DE), Estland (EE), Griekenland (EL), Finland (FI), Frankrijk (FR), Hongarije (HU), Ierland (IE), Italië (IT), Kroatië (HR), Letland (LV), Litouwen (LT), Luxemburg (LU), Malta (MT), Nederland (NL), Noorwegen (NO), Oostenrijk (AT), Polen (PL), Portugal (PT), Slovenië (SI), Slowakije (SK), Spanje (ES), Tsjechië (CZ), Zweden (SE).

Het EMN-onderzoek bracht het nationale beleid in 2019 van de lidstaten in kaart voor alle minderjarige migranten uit landen van buiten de Europese Economische Ruimte (EER; alle EU-lidstaten plus Liechtenstein, Noorwegen, IJsland). Het onderzoek ging in op alle mogelijke fasen van het migratieproces, zoals de identificatie- en registratieprocedure, integratie en terugkeer naar het land van herkomst. De nadruk lag op alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die in 2019 asiel aanvroegen in EU-lidstaten, in 2019 ongeveer 17.675 (exclusief Spanje).³ Ook gaf het onderzoek een beeld van families met minderjarige kinderen in het asielproces en het specifieke beleid voor amv's die geen asiel aanvroegen. Het onderzoek gaat in op de manier waarop beleid is ingericht. Het onderzoek is geen evaluatie van het beleid, de uitwerking van het beleid in de praktijk viel buiten de scope van het onderzoek. Wel gaven Europese ngo's aan dat hier uitdagingen liggen, onder meer op het vlak van voogdij en het identificeren van amv's.⁴

Inhoud

• Meest opvallende inzichten benchmark	2
• Identificatie- en registratieprocedure	3
• Opvang en andere voorzieningen	5
• Vaststelling van de verblijfsstatus en procedurele waarborgen	6
• Inbewaringstelling in het kader van terugkeer	8
• Overgang naar volwassenheid	10

1 Commission Communication on the protection of children in migration (COM/2017) 211 final).

2 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, NO.

3 Eurostat (migr_asyunaa), cijfers opgevraagd 10 juli 2020; de statistieken van Spanje over 2019 waren op dat moment niet beschikbaar.

4 Betrokken ngo's bij het onderzoek: Missing Children Europe, European Network on Statelessness, Red Cross EU Office, Danish Refugee Council (DRC), Defence for Children International Belgium, Project Play, PICUM, Refugee Rights Europe.

Meest opvallende inzichten benchmark

- De Verordening voor de Europese Eurodacdatabank voor vingerafdrukken van asielzoekers⁵ stelt regels aan het afnemen van vingerafdrukken van minderjarige migranten. Lidstaten zijn verplicht tijdens de identificatie- en registratieprocedure vingerafdrukken af te nemen bij asielaanvragers van 14 jaar en ouder. De Europese Commissie heeft in 2016 voorgesteld om deze leeftijdsgrens te verlagen naar 6 jaar en ouder. De onderhandelingen daarover lopen nog. Met uitzondering van Nederland nemen de lidstaten op dit moment geen vingerafdrukken af bij asielaanvragers jonger dan 14 jaar. Nederland neemt vingerafdrukken af voor haar nationale registratie bij kinderen tussen de 6 en 14 jaar
- 16 lidstaten⁶ en Noorwegen hebben speciale opvangcentra voor amv's. Een aantal lidstaten heeft alternatieven hiervoor, zoals opvang in een pleeggezin of een groepsaccommodatie. In Nederland zijn deze opties opgenomen in het reguliere aanbod van opvang voor amv's, waarbij het soort opvang afhangt van de leeftijd, behoeften en verblijfsstatus van het kind.
- In de helft van de lidstaten (waaronder Nederland)⁷ hebben amv's die geen asiel aanvragen toegang tot dezelfde accommodatie en voorzieningen als amv's die dat wel doen. Sommige lidstaten organiseren speciale opvang voor alleenstaande kinderen die geen asiel aanvragen.
- Alle lidstaten nemen in de asielprocedure de standpunten van amv's zelf mee. Opvallend is dat Nederland dat meestal doet bij amv's vanaf 6 jaar, Estland vanaf 10 jaar en Finland vanaf 12 jaar.
- 20 landen (waaronder Nederland) prioriteren aanvragen van amv's voor internationale bescherming. In Nederland worden deze zaken namelijk door een speciaal team in Den Bosch behandeld.
- In Nederland en een aantal andere landen geldt dat zodra amv's 18 jaar zijn ze niet langer gebruik kunnen maken van de opvangfaciliteiten voor kinderen (11 landen)⁸ en/of het voogdijsysteem (16 landen)⁹. In 10 landen (waaronder Nederland) worden jongvolwassenen in de asielprocedure in principe in de opvangcentra voor volwassenen geplaatst of in private accommodaties. In Tsjechië kan een amv die 18 jaar is geworden in de opvang voor kinderen blijven tot een beslissing is genomen op de asielaanvraag.
- In 14 lidstaten (waaronder Nederland)¹⁰ en Noorwegen maakt de wet het mogelijk om amv's in bewaring te stellen voorafgaand aan terugkeer. In de overige 11 lidstaten¹¹ is dat niet mogelijk. Daarbij valt op dat 4 landen¹² een kortere maximale duur aanhouden voor de inbewaringstelling van amv's dan de maximale termijn van 6 maanden in de Terugkeerrichtlijn (2008). In 3 landen is dat 72 uur. In Nederland is dit (afhankelijk van de situatie) maximaal 14 dagen, 4 weken, of geldt de maximale duur uit de Terugkeerrichtlijn. Daarnaast hebben 3 landen¹³ een leeftijdslimiet ingesteld.
- Ongeveer de helft van de lidstaten¹⁴ voert geen gedwongen terugkeer uit bij amv's. In Nederland en 11 andere landen¹⁵ is dat wel mogelijk, onder voorwaarden.

5 Eurodac Verordening Nr. 603/2013.

6 BE (alleen gedurende initieel verblijf in de 'Observation and Orientation Centres' voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen), CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HR (voor kinderen boven de 16 jaar), IT, LT, LU, NL, PT, SE, SI, SK.

7 BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, IE, IT, LT, MT, NL, SE, SK. In Estland en Hongarije kunnen amv's niet buiten de asielprocedure worden opgevangen in opvangcentra voor asielzoekers. Daarom verschilt de opvang nadat ze 16 jaar worden.

8 AT, BE, EL, IE, IT, LT, MT, NL, PT, SE en NO.

9 BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, LU, LV, NL, PT, SE, PL.

10 AT, CZ, DE, EE, FI, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI.

11 BE, BG, CY, EE, ES, FR, IE, IT, PL, PT, SK.

12 FI, SE, NL en NO.

13 AT, BE, SK.

14 BE, BG, CY, CZ, EE, ES (mogelijkheid om gedwongen terugkeer uit te voeren bij amv's, maar alleen indien dit in het belang van het kind is en indien gegarandeerd kan worden dat de minderjarige wordt opgevangen door familieleden of adequate sociale instituties in het land waar de minderjarige naar terugkeert), FR, EL, IE, IT, LT, MT, PT, SK.

15 AT, DE, EE, FI, HR, LU, LV, PL, SE en NO.

Identificatie- en registratieprocedure

De EC gaf in 2017 onder meer aan dat lidstaten:

- speciaal opgeleid personeel beschikbaar moeten hebben voor het ondersteunen van kinderen
- biometrische gegevens op een kindvriendelijke manier moeten afnemen

De EC gaf aan dat hierbij extra aandacht nodig is voor de kwetsbaarheid en benodigde bescherming van amv's.

Identificatie en registratie van minderjarigen

Tijdens de identificatie- en registratieprocedure is in alle lidstaten en Noorwegen personeel aanwezig dat is getraind in het omgaan met kinderen. Daarnaast is in Nederland en 6 andere lidstaten¹⁶ een vertaler aanwezig als dat nodig is. Anders dan in Nederland zijn in 6 lidstaten¹⁷ grens/ of politieautoriteiten soms getraind in multiculturele en kindvriendelijke communicatie.

Het identificeren van minderjarigen aan de grens gebeurt allereerst aan de hand van beschikbare (identiteits)documenten. Amv's worden direct daarna (in Nederland en 10 andere landen¹⁸) of na de leeftijdsbepaling (in 3 lidstaten¹⁹) met kinderbeschermingsautoriteiten in contact gebracht.

Afname van biometrische gegevens

Alle lidstaten geven aan dat ze op een kindvriendelijke en gendersensitieve manier vingerafdrukken en andere biometrische gegevens afnemen, al is daar niet altijd een standaardprocedure voor. Meest opvallende verschillen en overeenkomsten tussen Nederland en de andere lidstaten:

- De Verordening voor de Europese Eurodacdatabank²⁰ voor vingerafdrukken van asielzoekers stelt regels aan het afnemen van vingerafdrukken van minderjarige migranten. Lidstaten zijn verplicht tijdens de identificatie- en registratieprocedure vingerafdrukken af te nemen bij asielaanvragers van 14 jaar en ouder. De Europese Commissie heeft in 2016 voorgesteld om deze leeftijdsgrens te verlagen naar 6 jaar en ouder. De onderhandelingen daarover lopen nog. Met uitzondering van Nederland nemen de lidstaten op dit moment geen vingerafdrukken af bij asielaanvragers jonger dan 14 jaar. Nederland neemt vingerafdrukken af voor haar nationale registratie bij kinderen tussen de 6 en 14 jaar
- In 11 lidstaten²¹ is de aanwezigheid van een voogd of verantwoordelijke partij verplicht tijdens de afname van biometrische gegevens van amv's. In Nederland is dat niet het geval.
- Nederland kent, net als 3 andere lidstaten, maatregelen om een kindvriendelijke atmosfeer te creëren²², bijvoorbeeld door een kind tijd te geven om te wennen aan de omgeving. Daarnaast nemen 11 lidstaten²³ maatregelen voor een gender-sensitieve aanpak, zoals de aanwezigheid van vrouwelijk en mannelijk personeel tijdens de registratieprocedure²⁴.

16 BE, EE, FI, HR, LU, SE.

17 BE, BG, EE, FR, LU, LV.

18 BE, CZ, EE, EL, HR, IE, IT, NL, PT, SE.

19 AT, BE, SK.

20 Eurodac Verordening Nr. 603/2013.

21 CZ (biometrische gegevens worden alleen afgenomen van amv's tussen de 15 en 18 jaar), DE, EE, EL, HR, IE, LU, LV, LT, PL, SK.

22 EE, IE, MT, NL.

23 BE, CZ, EE, EL, FI, HR, IT, LU, NL, SE, SK.

24 BE, MT, NL.

Slachtoffers mensenhandel

Lidstaten kunnen op verschillende momenten signaleren dat een kind (mogelijk) slachtoffer is van mensenhandel. Bijvoorbeeld voordat een verblijfsprocedure wordt gestart (aan de grens, of zodra een kind voor het eerst wordt doorverwezen naar de autoriteiten) of tijdens het asielgehoor in de asielprocedure²⁵. Of pas later, bijvoorbeeld tijdens het verblijf in een opvanglocatie²⁶ of tijdens de terugkeerprocedure²⁷. Nederland behoort tot de landen waar het vaststellen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel in alle fasen mogelijk is.

- 9 landen (waaronder Nederland)²⁸ werken met vastgestelde indicatoren die kunnen wijzen op mensenhandel, 7 lidstaten²⁹ geven aandacht aan mogelijke signalen van mensenhandel binnen een algemeen onderzoek naar de kwetsbaarheid van een amv. In Nederland werken betrokken organisaties bijvoorbeeld met indicatorenlijsten.
- In 10 landen (waaronder Nederland)³⁰ bestaat het opsporen van slachtoffers van mensenhandel uit twee fasen: de informele en formele identificatie van een slachtoffer van mensenhandel. Een bredere groep organisaties kan een mogelijk slachtoffer van mensenhandel herkennen (informele identificatie), waaronder ook ngo's. De formele identificatie gebeurt door handhavende partijen (zoals de politie of partijen gespecialiseerd in mensenhandel)³¹, immigratieautoriteiten³², kind- of jeugd-welzijnsorganisaties³³ of gespecialiseerd personeel (zoals maatschappelijk werkers, psychiaters of psychologen)³⁴.
- In Nederland kan de Politie of Koninklijke Marechaussee (of op voordracht van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid) een kind identificeren als slachtoffer mensenhandel.³⁵ Dit is belegd bij gecertificeerde opsporingsambtenaren. Andere partijen (overheidsorganisaties, welzijnsorganisaties etc.) kunnen mogelijke slachtoffers signaleren en deze signalen delen met deze instanties.
- In Griekenland en Spanje geldt dat de openbare aanklager (het openbaar ministerie) formeel de slachtofferstatus voor mensenhandel vaststelt, gebaseerd op rapporten van gespecialiseerde professionals, of (in Griekenland) gebaseerd op ingezette vervolging van mogelijke daders.
- In 8 andere lidstaten³⁶ kan eenzelfde partij mogelijke slachtoffers van mensenhandel signaleren en daadwerkelijk identificeren. De helft van de lidstaten³⁷ plaatst een slachtoffer van mensenhandel in opvang over naar een ander centrum, als dit in het belang is van het kind. In 7 lidstaten³⁸ is dat vaak een gespecialiseerd centrum voor slachtoffers van mensenhandel. In Nederland is dat de Beschermde Opvang (BO) van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). De BO vangt naast mogelijke slachtoffers van mensenhandel ook slachtoffers van eerwraak of kindbruiden op. 8 landen³⁹ betrekken zo snel mogelijk kindwelzijnsorganisaties of instanties die mensenhandel tegengaan (2 landen)⁴⁰. In Nederland is voogdij-instelling Nidos als voogd betrokken.

25 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, IT, LU, NL, PT, SK, SE, SI.

26 BE, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, LU, NL, PT, SK, SE.

27 DE, EE, HR, LU, NL, PT, SE.

28 BE, DE, EE, IE, IT, NL, PL, SK en NO.

29 BE, EE, FR, LT, LV, MT, SE.

30 AT, BG, EE, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL.

31 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, LT (kinderen die geen asiel aanvragen), LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE en NO.

32 BG, DE, FI, FR, IT, LT (kinderen die asiel aanvragen), SE (kinderen die asiel aanvragen), MT, PT en NO.

33 DE, FR, HR, MT, PT, SE.

34 BG, EL, SI.

35 B8/Sectie 3.1 Vreemdelingencirculaire. De term 'identificeren' van een slachtoffer wordt in deze context normaalgesproken niet gehanteerd in Nederland, maar is in het Europese synthesesrapport zo uitgelegd.

36 CZ, EE, FI, FR, HR, LT, LU, PL.

37 AT, BE, BG, CY, CZ, DE (amv's), EE, EL, ES, HR, IE, IT, LU (amv's in de asielprocedure en irregulier verblijvende amv's)

MT, NL, PL, PT, SE en NO.

38 BE, BG, ES, HR, IT, LU (irregulier verblijvende minderjarigen), NL.

39 BG, CZ, DE, EE, ES, HR, PT en NO.

40 BG, HR.

Opvang en andere voorzieningen

De aanbevelingen van de EC omvatten onder meer een gepaste opvang in de lidstaten voor kinderen, in lijn met het EU *acquis* (het gemeenschappelijke recht van de Europese Unie). Daarbij gaat het om veilige accommodatie (met het bieden van ondersteuning om het belang en het welzijn van kinderen te waarborgen) en het geven van toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en psychologische ondersteuning aan kinderen.

Kwetsbaarheid en opvang

Tijdens de asielprocedure stellen lidstaten eventuele kwetsbaarheid en behoeften van kinderen zo snel mogelijk vast.⁴¹ In 11 lidstaten (waaronder Nederland)⁴² geldt dat kwetsbaarheid ook wordt getoetst bij kinderen die niet in de asielprocedure zitten. In 16 lidstaten kan de beoordeling invloed hebben op onder andere de opvang die voor een kind wordt gekozen.⁴³

- In de helft van de lidstaten (waaronder Nederland)⁴⁴ hebben amv's die geen asiel aanvragen toegang tot dezelfde accommodatie en voorzieningen als amv's die in de asielprocedure zitten. In andere lidstaten is sprake van een speciale opvang voor amv's die geen asiel aanvragen, bijvoorbeeld in de opvang voor alleenstaande kinderen of een algemeen kindertehuis.
- 19 lidstaten⁴⁵ (waaronder Nederland) en Noorwegen vangen families met kinderen tijdens de asielprocedure op in algemene asielzoekerscentra. 13 lidstaten⁴⁶ geven aan dat ze families (in verschillende mate) gescheiden onderbrengen van alleenstaande bewoners. Dit is anders in Nederland, maar families verblijven hier wel zoveel mogelijk in gescheiden wooneenheden. Faciliteiten, zoals een badkamer of keuken, worden dan soms gedeeld met een andere familie of een alleenstaande volwassene.
- Voor amv's in de asielprocedure zijn in 16 lidstaten (waaronder Nederland) en Noorwegen speciale opvangfaciliteiten ingericht.⁴⁷

Naast de reguliere opvang in grotere opvangfaciliteiten zijn er voor kinderen ook alternatieven:

- verblijf in pleeggezinnen of opvanggezinnen⁴⁸, meestal bij jonge kinderen. In Nederland betreft dit verblijf bij opvanggezinnen voor kinderen onder de 15 jaar;
- verblijf bij gevonden verre familieleden, die als pleeggezin⁴⁹ of voogd⁵⁰ optreden. In Nederland is dit in principe mogelijk, maar komt dit in de praktijk nagenoeg niet voor⁵¹;
- residentiële woningen, voor bijvoorbeeld groepen⁵²
- semi-onafhankelijke accommodatie⁵³, meestal voor oudere kinderen om hun onafhankelijkheid te bevorderen en vaardigheden voor hun verdere leven te leren

41 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LU, LV, MT, NL, PT, SI, SK, SE en NO.

42 BE, CY, EE, ES, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SK.

43 AT, BE, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LU, LV, NL, PT, SK, SE en NO.

44 BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, IE, IT, LT, MT, NL, SE, SK. In Estland en Hongarije kunnen amv's buiten de asielprocedure niet opgevangen worden in opvangcentrum voor asielzoekers. Daarom verschilt de opvang nadat ze 16 jaar worden.

45 AT, BE, BG, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LV, LT, LU, NL, PT, SE, SI, SK.

46 AT, BE, BG, CZ, EE, EL, FI, IE, IT, LT, LU, SK en NO.

47 BE (alleen gedurende eerste verblijf in de 'Observation and Orientation Centres' voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen), CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HR (voor kinderen boven de 16 jaar), IT, LT, LU, NL, PT, SE, SI, SK.

48 BE, BG, CY, DE, EE (nog niet geïmplementeerd in de praktijk), ES, FR, HR, IE, IT, LU, NL, PL, PT, SE, SK en NO.

49 BE, CY, CZ, EE (nog niet geïmplementeerd in de praktijk), ES, LV, LU, NL, PL, PT, SE, LT, SK en NO.

50 CZ, EE (nog niet geïmplementeerd in de praktijk), HR, LV, LT, NL, PT, SI, SK en NO.

51 Gebaseerd op input van Nidos.

52 BE (alleen voor amv's met een verblijfsvergunning), BG, CY, CZ, EE, IE, NL, PT, SE.

53 BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EI, ES, FI, FR, IT, LU, NL, PL, PT, SE en NO.

In Nederland maken deze alternatieven onderdeel uit van het reguliere aanbod van opvang voor amv's, het soort opvang hangt af van de leeftijd en behoeften van het kind en van de verblijfsstatus.

Ongedocumenteerde/irregulier verblijvende minderjarigen met families

16 lidstaten⁵⁴ en Noorwegen bieden bepaalde voorzieningen aan irregulier verblijvende kinderen met families aan. De toegang tot deze voorzieningen verschilt per lidstaat. Zo is onderwijs toegankelijk in 20 landen⁵⁵, psychologische ondersteuning in 13 landen⁵⁶ en gezondheidszorg in 19 landen.⁵⁷ In Nederland zijn deze voorzieningen toegankelijk voor deze kinderen met hun families. In 8 lidstaten⁵⁸ betreft het alleen spoedeisende zorg.

Wat huisvesting betreft geldt dat 13 landen⁵⁹ opvang of sociale huisvesting bieden aan families met kinderen die irregulier in het land verblijven. Gezinnen die Nederland moeten verlaten maar dat niet binnen de vrijwillige terugkeertermijn van 28 dagen doen, moeten de asielopvang verlaten. Zij kunnen vanuit de opvang altijd terecht in een gezinslocatie. De families kunnen hier onderdak krijgen, waarbij de gezinslocatie gericht is op terugkeer. Families worden aangespoord te werken aan hun vertrek.

Vaststelling van de verblijfsstatus en procedurele waarborgen

In de aanbevelingen geeft de EC onder meer aan dat de lidstaten het advies in te zetten op onder meer het versterken van de voogdijinstellingen, betrouwbare en multidisciplinaire leeftijdsbepaling en het snel vinden van familieleden. Daarnaast raadt de EC aan prioriteit te geven aan minderjarigen en aan de relocatie van amv's vanuit Griekenland en Italië.

Voogdij voor amv's

20 landen (waaronder Nederland) hebben een proces voor het benoemen van voogden⁶⁰ of vertegenwoordigers⁶¹ van amv's. De voogd is verantwoordelijk voor het welzijn en de bescherming van een kind, terwijl de vertegenwoordiger zich richt op bijvoorbeeld administratieve of strafrechtelijke processen.

- In Nederland is Nidos de organisatie die als voogd optreedt voor amv's, vergelijkbaar met kind- en jeugdwelzijnsorganisaties in 8 andere lidstaten⁶².
- Het is opvallend dat in sommige lidstaten ook de gemeente (6 landen)⁶³, aangewezen individuen (12 landen)⁶⁴ of pleeggezinnen (9 landen)⁶⁵ de voogdij op zich kunnen nemen. Zo kan bijvoorbeeld in Italië de directeur van de asielopvang of de burgemeester van de gemeente als voogd optreden.

54 BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LU, NL, PT, SK (families met kinderen die in bewaring zijn gesteld), SE en NO.

55 BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LV, LU, NL, PL, PT, SE, SI en NO.

56 BE, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LU, NL, SE.

57 BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LV, LU, NL, PT, SE en NO.

58 BG, CY, DE, FI, LT, LV, PL, SI.

59 BE, CY, DE, EE, EL, ES, FI (de beslissing over het toewijzen van huisvesting aan irregulier verblijvende vreemdelingen ligt bij de gemeenten), FR, IE, IT, PT, SE en NO.

60 BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI (voor amv's die een verblijfsvergunning aanvragen), FR, HR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK en NO.

61 BG, EL, FI, HU, IE, LU, LV, PT.

62 CY, CZ, DE, FR, HR, IE, LT, NL, SK. Ook mogelijk in Estland, maar nog niet geïmplementeerd in de praktijk.

63 BG, CZ, EE, IT, LV, SE.

64 BE, CZ, DE, FI, IT, LV, LU, PL, PT, SE, SK en NO. Ook mogelijk in Estland, maar nog niet geïmplementeerd in de praktijk.

65 CY, CZ, DE, FR, HR, IE, LT, NL, SK. Ook mogelijk in Estland, maar nog niet geïmplementeerd in de praktijk.

- In 21 landen⁶⁶ wordt de voogd voor amv's in de asielprocedure aangewezen. In 18 van deze landen krijgen amv's ook een voogd als ze geen asiel aanvragen, maar wel in andere migratieprocedures zitten.⁶⁷ Alleen in Finland, Polen en Portugal is dat niet het geval.
- De meeste landen (18, waaronder Nederland)⁶⁸ hebben een procedure ingericht voor het indienen van klachten over de voogdij. Alleen in Finland, Litouwen en Luxemburg is dat niet het geval.

Procedurale waarborgen

Lidstaten hebben bepaalde procedurele waarborgen ingesteld in het belang van kinderen in de asielprocedure.

- Lidstaten informeren amv's over hun rechten en de procedures tijdens een informatiesessie, het asielgehoor of via de voogd. Als nodig is er in Nederland en 11 andere lidstaten een vertaler aanwezig.⁶⁹ Naast informatiebrochures heeft bijvoorbeeld Zweden speciaal voor amv's een app over de asielprocedure.⁷⁰
- Nederland prioriteert aanvragen van amv's voor internationale bescherming, net als 20 andere landen.⁷¹ In Nederland gebeurt dit door een speciaal team in Den Bosch dat de aanvragen van amv's behandelt. 5 lidstaten⁷² hebben een speciale *fast-track* procedure om de behandeling van een zaak te versnellen. Deze geldt bijvoorbeeld als een amv extra procedurele waarborgen nodig heeft of een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. In België en Nederland volgen amv's alleen een *fast-track* procedure in het registratieproces bij de immigratieautoriteiten.
- Alle lidstaten en Noorwegen nemen de standpunten van minderjarigen mee in de asielprocedure, ongeacht of ze alleen of met familie zijn aangekomen. Bijvoorbeeld via interviews/gehoren, waar de vertegenwoordiger of voogd bij aanwezig is. Estland, Finland en Nederland worden als voorbeeld genoemd van landen waar naar de leeftijd en de mate van volwassenheid wordt gekeken om te bepalen of een gehoord plaatsvindt. In Nederland is een gehoor al mogelijk bij kinderen vanaf 6 jaar, in Estland vanaf 10 jaar en in Finland vanaf 12 jaar. Een interview kan soms ook met jongere amv's, als deze een bepaald niveau van volwassenheid heeft bereikt. Nederland heeft speciale kindvriendelijke ruimtes voor de gehoren van kinderen tussen de 6 en 12 jaar.

Leeftijdsbepaling

Lidstaten registreren de leeftijd van asielaanvragers. Dit is vooral belangrijk voor amv's, omdat dit invloed heeft op de procedure en opvang. Om de leeftijd aan te tonen analyseren betrokken organisaties de overhandigde documenten die de aangegeven geboortedatum onderbouwen.⁷³ Daarnaast houden 10 lidstaten (waaronder Nederland)⁷⁴ interviews voor het bepalen van de leeftijd om meer details over de achtergrond en de identiteit van de aanvrager te weten te komen. In Nederland voeren de AVIM of de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) deze interviews uit tijdens de aanmeldprocedure. Is de leeftijd al met documenten aangetoond, dan vindt geen interview plaats. In Duitsland houden pedagogische en psychologische experts de interviews.

66 190 BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SK en NO.

67 BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SK en NO.

68 BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LV, NL, PT, SE, SK en NO. In Griekenland voorziet de wet hierin, maar is dat nog niet operationeel.

69 BE, DE, EE, FI, FR, HR, IT, LT, LU, SK, SE.

70 De Migrationsverket Stories app.

71 BE, BG, CY, DE, EE, ES, FI, FR, EL, HR, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PL, SE, SI en NO.

72 BE, LU, PL, PT, SI.

73 BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, LU, NL, SE, SI en NO.

74 BE, BG, CY, DE, EE, FR, HR, IE, NL, SE.

18 lidstaten (waaronder Nederland)⁷⁵ gebruiken medisch onderzoek alleen als de leeftijd niet kan worden bepaald met de andere niet-ingrijpende methoden. Dit in tegenstelling tot 5 andere landen⁷⁶, waar medisch onderzoek de hoofdmethode is. Een medisch onderzoek kan bestaan uit:

- een röntgenfoto van de pols⁷⁷ (mogelijk in Nederland)
- een röntgenfoto van het sleutelbeen⁷⁸ (mogelijk in Nederland)
- tandheelkundig onderzoek of röntgenfoto⁷⁹
- overige onderzoeken, zoals onderzoek naar gewicht- en lengteontwikkeling⁸⁰

Daarnaast vragen 18 lidstaten (waaronder Nederland)⁸¹ een kind (of de vertegenwoordiger/voogd) om toestemming voor de medische leeftijdsbepaling. In Nederland en 7 andere landen⁸² geldt dat als dit wordt geweigerd de jonge migrant als volwassene wordt aangemerkt.

Inbewaringstelling in het kader van terugkeer

Uit de aanbevelingen van de EC volgt dat lidstaten alleen in uitzonderlijke omstandigheden kinderen in vreemdelingenbewaring mogen plaatsen, vooruitlopend op terugkeer. Daarnaast mag vreemdelingenbewaring alleen als uiterste middel worden ingezet, waarbij de inbewaringstelling zo kort mogelijk duurt. Lidstaten moeten daarnaast zorgen voor alternatieven voor vreemdelingenbewaring.

Amv's en inbewaringstelling

In 14 lidstaten (waaronder Nederland)⁸³ en Noorwegen is het wettelijk mogelijk om amv's in bewaring te stellen in het kader van terugkeer. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer er een risico is dat een kind onderduikt. In de overige 11 lidstaten⁸⁴ is het niet mogelijk amv's in bewaring te plaatsen.

- In Tsjechië, Polen en Slovenië kan inbewaringstelling alleen voor amv's die geen asiel aanvragen.
- 4 lidstaten houden een kortere maximale termijn aan voor de duur van de inbewaringstelling van amv's dan de maximale termijn van 6 maanden van de Terugkeerrichtlijn. Zo geldt in Finland, Zweden en Noorwegen⁸⁵ een maximale duur van 72 uur. In Nederland geldt een maximale duur van 14 dagen, of 4 weken als het de eerste keer is dat een kind in contact komt met de autoriteiten. Daarnaast zijn er situaties waarin de maximale duur van de Terugkeerrichtlijn van toepassing is, bijvoorbeeld als het kind eerder met onbekende bestemming is vertrokken.
- In Oostenrijk, Tsjechië en Finland gelden leeftijdsrestricties. Zo kan een kind onder de 14 (Oostenrijk) of 15 (Tsjechië, Finland) niet in bewaring worden gesteld.

75 BG, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, LT, NL, PL, PT, SE, SI.

76 BE, PL, PT, SK en NO.

77 BE, CZ, DE, EE, FI, HR, LT, LU, NL, PL, PT, SK en NO.

78 BE, BG, DE, LT, LU, NL.

79 BE, DE, FI, FR (als laatste optie, bij een besluit van een gerechtelijke instantie en nadat de persoon in kwestie akkoord is met het onderzoek/de foto), HR, LU, PL, PT, SE, SK en NO.

80 In Portugal valt onder een medisch onderzoek: een procesanalyse, een klinisch interview (inclusief een onderzoek gebaseerd op antropometrische beoordeling, mate van gewicht-lengte-ontwikkeling, beoordeling van seksuele ontwikkeling, ontwikkeling van genitaliën, borstontwikkeling, haargroei, vorm van de heup, adamsappel, screening voor klinische pathologische omstandigheden die waarschijnlijk effect hebben op de fysieke ontwikkeling, bot- en tandontwikkeling, seksuele ontwikkeling) evenals complementaire diagnostische onderzoeken.

81 BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, IT, LU, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

82 CZ, EE, FI, HR, LT, NL, PL, SK. In EE geldt dat uitgegaan wordt van volwassenheid, tenzij een kind duidelijk minderjarig is.

83 AT, CZ, DE, EE, FI, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI.

84 BE, BG, CY, EE, ES, FR, IE, IT, PL, PT, SK.

85 In Noorwegen geldt een maximum van 72 opeenvolgende uren, en in totaal maximaal 9 dagen.

- In 15 lidstaten⁸⁶ en Noorwegen bestaan alternatieven voor inbewaringstelling, bijvoorbeeld een meldplicht voor amv's bij de nationale autoriteiten (Nederland)⁸⁷, huisvesting in groepsverband (Bulgarije), 'community care' (Spanje) of het overhandigen van reisdocumenten⁸⁸.

Families met kinderen en inbewaringstelling

In 12 lidstaten (waaronder Nederland)⁸⁹ en Noorwegen kunnen families met kinderen in bewaring worden geplaatst in het kader van terugkeer. Dit zijn grotendeels dezelfde lidstaten waar inbewaringstelling mogelijk is voor amv's. Hierbij valt op:

- in 9 landen geldt een tijdslimiet voor inbewaringstelling⁹⁰, van 48 uur in Frankrijk tot 90 dagen in Bulgarije en Tsjechië
- in Estland, Duitsland en Noorwegen is het in sommige gevallen mogelijk dat één van de ouders in bewaring wordt gesteld, in plaats van de hele familie
- Nederland, Polen en Tsjechië hebben speciale centra voor het in bewaring stellen van families, en in het geval van Polen en Tsjechië voor de inbewaringstelling van alleenstaande vrouwen
- 19 lidstaten⁹¹ (waaronder Nederland) bieden alternatieven voor inbewaringstelling, meestal vergelijkbaar met de alternatieven voor amv's. In deze lidstaten is de meldplicht een van de alternatieven. Alternatieve accommodaties zijn in de regel gericht op behoeften van families⁹², bijvoorbeeld in de vorm van half open centra.

Terugkeer van amv's

22 lidstaten (waaronder Nederland) en Noorwegen hebben vrijwillige terugkeerprocedures voor amv's.⁹³ Een aantal lidstaten gaven specifiek aan dat vrijwillige terugkeer recentelijk niet of nauwelijks voorkomt (onder meer Estland, Ierland, Bulgarije, Tsjechië, Polen). Wat opvalt:

- in Luxemburg en Italië, anders dan in Nederland, is voor vrijwillige terugkeer naast de instemming van een kind ook de goedkeuring van een andere autoriteit nodig; in Italië is goedkeuring nodig van een rechtbank, in Luxemburg van een interdisciplinaire commissie
- in Nederland gelden meestal dezelfde maatregelen om de belangen van een kind te waarborgen als in andere lidstaten, zoals begeleiding tijdens de reis

14 lidstaten⁹⁴ voeren geen gedwongen terugkeer uit bij amv's. In Nederland en 11 andere landen⁹⁵ maakt de wet dit wel mogelijk. Daarbij wordt altijd het belang van een kind meegewogen. Voorwaarden die lidstaten stellen aan gedwongen terugkeer zijn onder meer:

- veilige opvang voor het kind na terugkeer in het herkomstland⁹⁶
- aanwezigheid van familieleden en/of voogd bij het terugkeren⁹⁷
- begeleiding van het kind tijdens de reis naar het herkomstland⁹⁸
- toezicht door de Nationale Ombudsman (Letland)

86 AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, HR, LU, LT, LV, MT, NL, SE, SI.

87 AT, BG, CY, DE, EE, FI, HR, LT, LV, LU, MT, NL, PL, SE en NO.

88 EE, HR, LU, LV, MT.

89 AT, BE (een gerechtelijke uitspraak van de Raad van State zorgde ervoor dat de toepassing van in bewaringstelling van families met minderjarigen is geschorst sinds 4 April 2019), DE, EE, FI, FR, HR, LV, LT, LU, NL, SE.

90 BE, BG, CZ, DE, FR, LU, NL, SE en NO.

91 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, EL, LT, LU, LV, MT, NL, SE, SI, SK.

92 BE, CZ, EE, FR, EL, HR, LU, NL, SI.

93 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, EL, HR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SE, SI, SK.

94 BE, BG, CY, CZ, EE, ES (mogelijkheid om gedwongen terugkeer uit te voeren bij amv's, maar alleen indien dit in het belang van het kind is en indien gegarandeerd kan worden dat de minderjarige wordt opgevangen door familieleden of adequate sociale instituties in het land waar de minderjarige naar terugkeert), FR, EL, IE, IT, LT, MT, PT, SK.

95 AT, DE, EE, FI, HR, LU, LV, PL, SE en NO.

96 Onder meer in FI, HR, LU, NL, SE.

97 Onder meer in AT, FI, HR, LV, LU, NL, PL, SE en NO.

98 Onder meer in HR, NL en NO.

Overgang naar volwassenheid

Als amv's 18 jaar zijn worden ze niet langer als kind maar als volwassene gezien. Dat heeft gevolgen voor de mate van begeleiding en speciale waarborgen in de verschillende procedures. De EC moedigt lidstaten aan om kinderen te ondersteunen in de overgangperiode voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar.

De gevolgen van meerderjarigheid hangen af van de verblijfsvergunning die een jongere heeft aangevraagd of gekregen en van het beleid per lidstaat.

- In Nederland en een aantal andere landen geldt dat zodra amv's 18 jaar zijn, ze niet langer gebruik kunnen maken van de opvangfaciliteiten voor kinderen (11 landen)⁹⁹ en/of het voogdijsysteem (16 landen)¹⁰⁰.
- Amv's die 18 jaar worden en nog in een asielprocedure zitten worden in 15 lidstaten (waaronder Nederland)¹⁰¹ als volwassenen behandeld. Zo worden zij in 10 landen¹⁰² (waaronder Nederland) in de opvangcentra voor volwassenen geplaatst of in private accommodaties. In Tsjechië kan een amv die 18 jaar is geworden in de opvang voor kinderen blijven tot een beslissing is genomen op de asielaanvraag. Daarbij geldt dat 20 lidstaten aangeven wel bepaalde ondersteuning te bieden.¹⁰³
- In 10 landen¹⁰⁴ kunnen amv's een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen omdat ze minderjarig en alleenstaand zijn. Zodra een amv 18 is vervalt het recht op verblijf, tenzij er redenen zijn om dit te verlengen. Opvallend is dat in Tsjechië en Luxemburg alleen de reden dat een amv meerderjarig is geworden niet volstaat voor het vervallen van het verblijfsrecht. Nederland kent deze tijdelijke verblijfsvergunning niet.
- Amv's die meerderjarig worden komen in 9 lidstaten en Noorwegen¹⁰⁵ in de terugkeerprocedure als er geen verdere gronden zijn voor legaal verblijf. Finland en Nederland specificeerden dat adequate opvang in het land van herkomst (zoals dat bij amv's geldt) bij jongvolwassenen niet langer een vereiste is.

Overgangperiode en nazorg na het bereiken van 18-jarige leeftijd

De meeste lidstaten bieden ondersteuning in de overgangsfase naar volwassenheid aan amv's die legaal in het land verblijven. In Nederland zorgt Nidos, als voogdijinstelling, voor de overdracht van ondersteuning naar de gemeente als een jongere een verblijfsvergunning krijgt. Zo zijn er gesprekken tussen de twee partijen om de stand van zaken door te spreken bijvoorbeeld over inkomen, onderwijs, werk en gezondheidszorg. Nidos begint hiermee als een amv 17,5 jaar is. Bij jongeren die nog in de asielprocedure zitten vindt een overdracht plaats aan het asielzoekerscentrum.

In Nederland en 17 andere landen¹⁰⁶ krijgen amv's die legaal in het land verblijven tijdens de overgangperiode ondersteuning in het vinden van een (overgangs)accommodatie. 13 lidstaten¹⁰⁷ hebben ook huisvestingsregelingen voor jongvolwassenen om semi-onafhankelijk te wonen of andere woonvormen waar ze ondersteuning krijgen. In Nederland is dat niet het geval. Nidos helpt een amv voordat hij/zij 18 is geworden wel met het zoeken naar een kamer. Dat kan een particulier verhuurde kamer zijn, een studenten-

99 AT, BE, EL, IE, IT, LT, MT, NL, PT, SE en NO.

100 BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, LU, LV, NL, PT, SE, PL.

101 AT, BE, BG, DE, EE, FI, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PT, SE.

102 AT, BE, FI, IE, IT, LU, PT, SE, NL en NO.

103 BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, MT, NL, PL, PT, SE, SK en NO.

104 BG, CZ, DE, ES, FR, IT, LT, SE, SK en NO

105 BE, EE, HR, LT, LU, LV, NL, SE, SK en NO.

106 BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, NL, PL, SE, SK en NO. In LU, PL, SE, wordt deze ondersteuning alleen geboden aan alleenstaande amv's in het asielsysteem.

107 BE (alleen waar zij over een internationale bescherming status beschikken), BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LU (indien de amv de internationale beschermings status heeft), PT, SE, SK.

woning of een sociale huurwoning. Als dat niet lukt voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar dan is vervolgens de gemeente verantwoordelijk voor het aanbieden van vervolghuisvesting.¹⁰⁸ Indien de vervolghuisvesting niet direct beschikbaar is, kunnen Nidos en de gemeenten onderling overleg voeren over de termijn waarbinnen de doorplaatsing naar de gemeente kan plaatsvinden.

Als een kind met een verblijfsstatus 18 is geworden, helpen sommige lidstaten met het vinden en toegang krijgen tot training, onderwijs of werk (16 lidstaten)¹⁰⁹, met financiële bijdragen (9 lidstaten)¹¹⁰ evenals met psychologische hulp (8 lidstaten)¹¹¹. De duur van deze ondersteuning in de overgang naar volwassenheid verschilt per lidstaat. In sommige lidstaten is dat tot 21 jaar¹¹², in andere langer¹¹³ tot 25-27 jaar¹¹⁴. In Nederland zijn de gemeenten verantwoordelijk nadat de amv 18 jaar is geworden.¹¹⁵ De duur en intensiteit van de ondersteuning wordt ingevuld naar inzicht van de gemeente.

108 Handreiking Nidos en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Overdracht van amv's die 18 jaar worden' (juni 2017).

109 BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, IT, PL, PT, MT, NL, SK, SE.

110 BE, CY, EE, ES, IE (indien de jongere voltijdig onderwijs volgt), LT (financiële ondersteuning wordt alleen aangeboden aan amv's die asiel aanvragen), NL, PT, SK.

111 BE, CY, EE, ES, FI, PL, PT, SK (indien nog steeds opgevangen in het opvangcentrum voor amv's). In FI en PL wordt dit soort ondersteuning alleen aangeboden aan amv's in het asielsysteem.

112 HR, FI, FR, IT, PT, SE.

113 BE, CZ, DE, EE, IE (in bepaalde gevallen) HU, PL, PT, SK.

114 DE, SK: deze jongeren kunnen ondersteuning krijgen tot en met 27 jaar (SK, indien ze studeren) (DE, in individuele, gegronde gevallen); BE, CZ: tot en met 26 jaar (alleen degenen die deze verdere zorg nodig hebben); EE, PL, PT: tot en met 25 jaar; IE: sommige jongeren die voltijds onderwijs volgen hebben toegang tot ondersteuning.

115 Handreiking Nidos en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Overdracht van amv's die 18 jaar worden' (juni 2017).